
Rapport 2018 de la l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne : un bilan mitigé mais résolument optimiste

Victoire Le Feuvre, Étamine Nollet, Pauline Lacroix and Mathilde Muller



Electronic version

URL: <http://journals.openedition.org/revdh/4887>

DOI: 10.4000/revdh.4887

ISSN: 2264-119X

Publisher

Centre de recherches et d'études sur les droits fondamentaux

Electronic reference

Victoire Le Feuvre, Étamine Nollet, Pauline Lacroix and Mathilde Muller, « Rapport 2018 de la l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne : un bilan mitigé mais résolument optimiste », *La Revue des droits de l'homme* [Online], Actualités Droits-Libertés, Online since 20 November 2018, connection on 04 May 2019. URL : <http://journals.openedition.org/revdh/4887> ; DOI : 10.4000/revdh.4887

This text was automatically generated on 4 May 2019.

Tous droits réservés

Rapport 2018 de la l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne : un bilan mitigé mais résolument optimiste

Victoire Le Feuvre, Étamine Nollet, Pauline Lacroix and Mathilde Muller

- 1 L'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA¹) « joue un rôle important pour que dans l'Union européenne les droits fondamentaux deviennent une réalité pour tous ». Afin de remplir cette mission ambitieuse, l'Agence procède à la collecte et à l'analyse de données, offre une assistance technique et une expertise en matière de droits fondamentaux, et sensibilise à leur respect. Son travail, à l'image du rapport dont il est question, permet d'identifier les obstacles auxquels font face les États membres et d'aiguiller ces États dans les réponses qu'ils formulent aux problèmes rencontrés.
- 2 Instituée autour d'un élément composite – les droits fondamentaux –, l'Agence est confrontée à une multitude de problématiques. Parmi celles-ci figurent l'égalité et la non-discrimination, le racisme et la xénophobie, l'intégration des Roms, l'immigration, le contrôle des frontières ou encore les droits de l'enfant. Bien que financée par le budget de l'Union européenne (UE), la FRA reste une agence indépendante. Son travail s'inscrit en collaboration avec les organisations internationales, les institutions de l'UE, les agences européennes, les gouvernements des États membres ainsi que la société civile.
- 3 Le contexte dans lequel évolue l'Agence justifie son choix de se concentrer sur des thèmes comme le vieillissement de la population, les migrations, l'informatisation et la digitalisation de la société. L'année 2017 aura par ailleurs vu l'émergence de nouvelles problématiques². Parmi celles-ci, la diminution de l'immigration constatée par l'Agence³ réoriente la question traditionnelle de la prise en considération de l'ampleur des flux migratoires vers celle de l'accueil des migrants sur le long terme. De même, le retour des “foreign fighters”⁴, soulève de nouvelles questions. Enfin, l'année 2017 a également été la première année d'application du Socle européen des droits sociaux voté en novembre 2017.

- 4 Si l'objectif poursuivi par l'Agence dans ce rapport est honorable, il semble que sa mise en œuvre puisse porter à controverses. Sa vision extensive des droits fondamentaux et de leur promotion semble satisfaisante (1°/) mais elle se heurte à des obstacles politico-juridiques structurels (2°/).

1°/ - Une vision extensive des droits fondamentaux et de leur promotion

- 5 Le rapport de la FRA fait état d'une conception des droits fondamentaux désormais exclusivement articulée autour de la nécessité de leur jouissance totale et inconditionnelle par tout individu (A), ainsi que d'une démarche inclusive dans leur promotion (B).

A/ - L'affirmation constante de l'universalité et de la centralité des droits fondamentaux

- 6 Dans de nombreux domaines, le rapport de la FRA salue la stratégie novatrice de l'Union européenne. En effet, si le passé politique et législatif de l'Union témoigne d'une approche problématique des droits et libertés, la FRA observe depuis peu un recentrage⁵. Dans cette optique, la FRA rappelle que tous les individus doivent jouir en Europe de manière égale de tous droits fondamentaux⁶. Elle relève alors les réformes mises en place, notamment dans le domaine du vieillissement de la population où les politiques se concentraient auparavant sur les problèmes liés à l'âge comme la perte d'indépendance et la nécessité d'un accompagnement constant par la sécurité sociale⁷. L'Union articule désormais ses actions autour de la jouissance inconditionnelle par les individus de leurs droits fondamentaux sur le fondement de textes tels que la Convention relative aux droits des personnes handicapées⁸ ou la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs, qui promeuvent une protection substantielle des droits fondamentaux de chacun. À ces textes vient dernièrement s'ajouter le Socle européen des droits sociaux, proclamé en novembre 2017.
- 7 Le rapport annuel de la FRA s'inscrit dans le cadre d'une stratégie de l'Union à la fois novatrice et évidente. Plutôt que d'élaborer des politiques en fonction des défis spécifiques que peuvent soulever certaines situations, la pratique tend désormais à centrer exclusivement le processus législatif et réglementaire autour de l'accès égal et de la jouissance pratique pour tous les individus de leurs droits fondamentaux. À titre d'exemple, le rapport fait état de graves violations des droits fondamentaux par des traitements inhumains et dégradants infligés aux migrants, particulièrement le long de la route des Balkans. Inévitablement lié au phénomène migratoire, le trafic d'êtres humains retient l'attention de la FRA. Cette dernière est consciente du danger d'une appréciation européenne trop stricte de l'assistance ou du concours apporté par certains individus à l'accueil des étrangers en situation irrégulière. Dans cette optique, la FRA mentionne le règlement 2016/1624 autorisant les États membres à ne pas sanctionner le comportement des personnes qui agissent dans une logique humanitaire⁹.
- 8 Cette approche centrée sur les droits passe donc par une nouvelle législation, plus protectrice qu'accusatrice, et par un changement des mentalités, largement conditionnés par les précédentes politiques. Ainsi, sur la question du vieillissement, la FRA mentionne

notamment l'absence de solidarité intergénérationnelle due à l'association traditionnelle des personnes âgées à la dépendance et à la nécessité¹⁰. La conséquence logique de cette analogie est la méfiance des jeunes générations qui, dans ce schéma, sont supposées supporter le fardeau de l'âge, principalement par rapport au financement des retraites¹¹.

- 9 Dans sa quête d'effectivité des droits fondamentaux, la FRA a recours à divers instruments. À ce titre, le Règlement portant création de la FRA prévoit que l'un des domaines d'action de l'Agence est « la conception de stratégies ou de campagnes de communication et l'incitation au dialogue avec la société civile pour sensibiliser le public aux droits fondamentaux ». La société civile, en tant que « réservoir des mentalités », est ici appelée à jouer un rôle non négligeable.

B/ - L'intégration de la société civile : une démarche inclusive mais équivoque

- 10 Au regard du rapport annuel antérieur rendu par la FRA qui faisait état de la frilosité et de la prudence des États membres dans la transcription des textes communautaires, l'Agence constate cette année les progrès accomplis par ceux-ci. En même temps qu'elle les encourage toujours à transposer les textes, elle ne manque pas de saluer l'action de la société civile, avec laquelle elle coopère. La FRA exprime l'importance du rôle que joue la société civile¹² lorsqu'elle dévoile et dénonce les atteintes aux droits humains par le biais d'observations. Par ses actions, la société civile contribue au développement de "*promising practices*" en matière de promotion et de protection des droits et libertés fondamentales.
- 11 Compte tenu de l'influence de la société civile, la coopération avec celle-ci confère à la FRA une importante légitimité au regard des données qu'elle exploite dans son rapport. Pour autant, si dans chaque thématique qu'elle aborde, la FRA s'appuie, à juste titre, sur les analyses et avis fournis par la société civile, se pose alors la question de la pertinence des analyses et avis produits par l'Agence elle-même. À titre d'exemple, en dénonçant les pratiques de profilages discriminatoires, la FRA préconise la formation systématique des agents de police contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie ou encore l'intolérance qui y sont associés. Or, cet avis repose intégralement sur ce que l'Agence définit de « *promising practices* » déjà mises en œuvre dans des États sous la pression ou avec la collaboration de la société civile. Par ailleurs, si la FRA fait autant référence à la société civile, peut-être est-ce pour entretenir une certaine diplomatie à son égard et se prémunir de certaines critiques quant à la mise en œuvre des droits fondamentaux dans l'UE¹³.

2°/ - La mission de la FRA mise à mal par des obstacles politico-juridiques structurels

- 12 La mission de la FRA est contrainte par des limites pratiques et institutionnelles. En effet, la FRA doit composer avec un manque de données et un excédent d'institutions d'une part (A), et les ambitions politiques et souveraines des États, d'autre part (B).

A/ - La FRA : entre déficit de données et excédent d'institutions

- 13 Il est tout d'abord nécessaire de mentionner les difficultés que rencontre la FRA dans sa collecte de données, en raison de l'objet volatile et ambivalent de ses enquêtes, alors même qu'il s'agit bien d'une mission de l'Agence. Le Règlement portant sa création précise en effet son rôle en matière de « collecte, analyse et diffusion d'informations fiables et comparables concernant les effets concrets des mesures prises par l'UE sur les droits fondamentaux des personnes, et, la réalisation de recherches et d'enquêtes scientifiques sur les droits fondamentaux ». Toutefois, de manière récurrente, le rapport insiste sur le manque de données et sur les difficultés à rendre compte exhaustivement de la situation européenne en matière d'immigration, de vieillissement, ou encore de droits des enfants. En matière de personnes sans domicile fixe, la FRA admet par exemple ne pas collecter d'informations, se contentant des statistiques d'organisations non gouvernementales¹⁴ ou d'administrations nationales¹⁵. Il en va de même pour le domaine terroriste, le Parlement européen ayant par conséquent dû ordonner aux États de mobiliser les ressources et données nécessaires¹⁶. L'Agence, demeurant consciente de l'importance d'une collaboration au niveau national et européen, a accepté de fonctionner de la sorte dans le cadre d'un sondage sur les violences faites aux femmes¹⁷. Toutefois, un problème méthodologique persiste puisque la FRA prétend établir un rapport sur les droits fondamentaux malgré une collecte d'informations difficile et incomplète.
- 14 À l'inverse, la quantité d'informations disponibles quant à la législation européenne en vigueur et les acteurs se solde finalement par une profonde confusion. Si le lecteur avisé saura identifier les institutions principales agissant dans le domaine des droits fondamentaux et la répartition de leurs pouvoirs, se repérer au milieu de cette foule d'entités est une tâche ardue. Loin de servir la cause recherchée, cette affluence normative et institutionnelle agit comme un mur opaque qui vient brouiller le cadre du champ d'action de la FRA, et notamment de ses compétences et de sa responsabilité vis-à-vis des individus de leur permettre l'exercice de leurs droits. Le rapport de la FRA illustre aussi parfaitement comment la multitude d'initiatives institutionnelles simultanées peut devenir problématique. Exemple en est ainsi donné par la détention des enfants migrants¹⁸ où les diverses actions menées compliquent la coordination et l'effectivité des actions menées en cette direction.
- 15 Ce constat se retrouve également plus généralement à propos de la Charte européenne des droits fondamentaux. Plutôt que de témoigner d'une protection substantielle des droits fondamentaux de la part de l'UE, le rapport semble desservir sa cause en développant de manière exhaustive les incertitudes que la Charte soulève, et la confusion qu'elle suscite. Décrite comme un "*Bill of Rights*" contraignant¹⁹, la FRA fait plutôt état d'une application peu fréquente de la Charte. Cette dernière qui, selon l'article 51, s'applique aux États membres « lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union », a en pratique un champ d'application bien plus incertain, puisque les juridictions nationales justifient leurs décisions finales en utilisant les autres instruments juridiques à leur disposition. La FRA rapporte d'ailleurs que les décisions nationales ne répondent pas à la question de l'applicabilité de la Charte²⁰.
- 16 Les difficultés rencontrées par l'Agence peuvent s'expliquer, d'une part, par la nature de son objet d'étude, à savoir les droits fondamentaux, et, d'autre part, par l'environnement

formel dans lequel elle évolue, entre États souverains et organisations internationales. La persistance des limites matérielles et institutionnelles ralentit la réalisation des aspirations européennes. Aussi, malgré la pédagogie des avis de la FRA inscrits à la fin de chaque thème du rapport, et l'adoption de grands principes comme dans le cadre du Socle européen des droits sociaux, l'exécution étatique des objectifs dans les droits fondamentaux donne lieu à un bilan mitigé.

B/ - Les droits fondamentaux face aux résistances souverainistes

- 17 Le Socle européen des droits sociaux énonce vingt principes ayant vocation à être appliqués dans le droit de l'UE tant par les institutions que par les États membres. Certains principes s'appuient sur du droit déjà existant ce qui, pour la FRA, devrait faciliter son intégration²¹. Il est ainsi perçu par l'Agence comme le développement le plus récent et le plus prometteur dans la sphère des droits sociaux²². De même, selon la Commission européenne, ce Socle permettrait d'aller plus loin et de dépasser ces acquis²³. Révélateur de l'état des droits fondamentaux dans la législation européenne, ce texte, dont la FRA souligne la faiblesse qui tient à sa nature même - il ne dispose d'aucune valeur juridique contraignante²⁴, a d'abord vocation à s'appliquer par des politiques sociales nationales. Or, celles-ci sont soumises à une volonté affirmée des États de garder leur souveraineté dans ce domaine ; il n'y a donc aucune homogénéisation sur le sujet.
- 18 La nouveauté du Socle justifie le nombre de références qui lui sont faites dans le rapport. Toutefois, des questions demeurent quant à son utilisation. Il semblerait que le Socle ait servi de point d'appui visant à intégrer certaines notions afin de remédier à différentes problématiques abordées, voire d'améliorer l'application de la Charte des droits fondamentaux. Le Socle a notamment été utilisé dans le domaine de la pauvreté²⁵, de la protection des droits des enfants, du logement, et de l'application²⁶ de la Convention relative aux droits des personnes handicapées²⁷. Sans valeur contraignante, la mise en œuvre de ces principes reste dépendante du bon vouloir des États membres, même si, en vertu du principe de coopération loyale²⁸, les États, premiers responsables de la bonne application du droit, ont l'obligation de s'engager en faveur de l'exécution de celui-ci.
- 19 Il n'en demeure pas moins que le développement et la mise en œuvre des droits fondamentaux se retrouvent souvent bloqués à l'échelle étatique où prévalent les traditions juridiques et culturelles des États membres²⁹. En amont de ses recommandations, la FRA doit donc établir une base juridique que les États membres seront amenés à transposer malgré leurs différences de vision³⁰. Cette situation donne lieu à différents cas de figure. Il peut tout d'abord arriver que la volonté de l'UE de développer un certain aspect des droits fondamentaux se trouve confrontée à un manque de volonté des États membres de transposer le texte³¹. Dans d'autres cas, c'est l'absence de coopération entre les États qui met à mal des projets communs³², comme sur les questions de lutte contre le terrorisme, de migration et de passages des frontières qui sont traitées comme des problématiques nationales.
- 20 Gardons au titre de l'optimisme, que les rapports et avis de la FRA ne sont pas dénués d'impact lorsqu'ils dénoncent l'agissement de certains États³³. La FRA tient également compte des expériences étatiques, afin de les utiliser comme exemples à suivre. Tout comme pour la société civile, elle énonce les "*promising practices*" des États, qui servent parfois de guide précieux pour ceux d'entre eux désireux d'agir en faveur des droits fondamentaux.

*

Les Lettres « Actualités Droits-Libertés » (ADL) du CREDOF (pour s'y abonner) sont accessibles sur le site de la Revue des Droits de l'Homme (RevDH) – Contact

NOTES

1. Ci-après Fundamental Rights Agency, FRA
2. Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA), Rapport sur les droits fondamentaux 2018, Luxembourg : Office des publications de l'UE, 2018, p. 187 (ci-après Rapport FRA 2018). : *"The EU Counter-Terrorism Coordinator carried out a survey in 2017 aimed at identifying Member States' approaches to dealing with child returnees, including refugee children who arrive in the EU. (...) There is not much experience yet in dealing with these children, the survey shows."*
3. Ibid., p. 186.: *"People continue to arrive in Europe and apply for asylum, but their number has considerably decreased."*
4. Rapport FRA 2018, op. cit., p. 187.: *"One main focus of the EU's actions in 2017 was the treatment of young European 'foreign fighters' in conflict zones such as Syria and Iraq returning to Europe; children born to and raised by European 'foreign fighters' in those areas coming to Europe (child 'returnees') (...) "*
5. Ibid., p. 9. En anglais, mouvement dit: *"Human rights approach"* ou *"Rights-based approach"*
6. Article 1 de la Déclaration universelle des droits de l'homme : *"Tous les êtres humains naissent libres et égaux en dignité et en droits. Ils sont doués de raison et de conscience et doivent agir les uns envers les autres dans un esprit de fraternité"*
7. Rapport FRA 2018, op. cit., p. 9.: *"In modern societies, 'old' age has come to bear negative connotations. (...) This understanding of ageing is confirmed by policy responses focusing primarily on the physical or mental 'deficits' individuals accumulate as they age and on how their 'needs' should be met by state and society, neglecting older people's contribution to society"*
8. Convention des Nations Unies ratifiée par l'Union européenne en date du 23 décembre 2010
9. Rapport FRA 2018, op. cit., p. 142: *"The Regulation establishing the European Border and Coast Guard (Regulation (EU) 2016/1624) also recognises that the EU Facilitation Directive allows Member States not to impose sanctions where the aim of the behaviour is to provide humanitarian assistance to migrants."*
10. Ibid., p. 10.: *"At a societal level, such ageist perceptions can reinforce exclusion, discrimination and marginalisation and affect intergenerational solidarity by pitting younger people against older people."*
11. Ibid., p. 12.: *"This puts a heavier burden on a diminishing population of workers to provide for the social expenditure required for a range of public services.... This can spur ageist rhetoric, undermining intergenerational solidarity."*
12. Rapport FRA 2018, op. cit., p. 187. *"In December 2017, the EU's European Economic and Social Committee (EESC) adopted an Opinion highlighting the major role that civil society actors, especially youth organisations, play in preventing the radicalisation and extremism of young people."*
13. Ibid., p. 227.: *"Although civil society organisations broadly welcomed the conclusions, they highlighted concerns about the compatibility of some of the wording with Article 19 of the [Convention on the Rights of Persons with Disabilities]."*
14. Ci-après ONG.

15. Rapport FRA 2018, op. cit., p. 181.: *“Although Eurostat does not collect data on homelessness, some figures are available from national statistical offices and NGO reports”*
16. Ibid., p. 206.: *“To support Member States in ensuring an effective legislative and policy response that safeguards the rights and needs of terrorism victims, the European Parliament commissioned and published a study on responses to the needs of victims of terrorism in Belgium, France, Germany, Hungary, Spain and the United Kingdom”.*
17. Ibid., p. 210.: *“In 2017, Eurostat set up a Task Force to develop a new survey on gender-based violence to be carried out in EU Member States. FRA’s EU-wide survey on violence against women served as a benchmark for the development of this survey. Ten EU Member States have expressed their willingness to pre-test the survey, which is planned to interview both women and men concerning their experience of gender-based violence.”*
18. Rapport FRA 2018, op. cit., p. 183., Figure 8.3 : *“Main Initiatives regarding immigration detention of children in 2017”.*
19. Ibid., p. 35.: *“In 2017, the Charter of Fundamental Rights of the European Union was in force as the EU’s legally binding bill of rights for the eighth year”.*
20. Ibid., p. 39.: Poland, Voivodeship Administrative Court in Gliwice, Case IV SA/GI 1129/16, 24 April 2017 : *“The court held that the authority had not violated Article 7 (respect for private and family life) of the Charter. It did not first examine whether EU law applied to the case.”*; p. 40, Portugal, Court of Appeal of Guimarães, Case 23/14.2T8VCT-A.G1, 23 February 2017: *“The court made a rather detailed reference to the child’s best interests and to Article 24 of the Charter, without explaining if and why the Charter would apply at all.”*
21. Ibid., p. 21.: *“Besides, some of the rights and principles enshrined in the Pillar are “already present in the Union acquis”.*
22. Rapport FRA 2018, op. cit., p. 21.: *“the most recent and promising development in the field of social rights”*
23. Ibid., p. 256.: *“The [European] Pillar [of Social Rights] partially goes beyond the current acquis”.*
24. Ibid., p. 21.: *“legally non-binding”.*
25. Ibid., pp. 177-178.
26. En anglais, *“implementation”.*
27. Rapport FRA 2018, op. cit., pp. 227-228.
28. Article 4§3 TUE.
29. Rapport FRA 2018, op. cit., p. 21.: *“In the Preamble, Member States point out that the Pillar “does not entail an extension of the Union’s powers and tasks as conferred by the Treaties” and “does not affect the right of Member States to define the fundamental principles of their social security systems and manage their public finances”. It is hence unequivocally stipulated that for the rights and principles enshrined in the text to be legally enforceable, it would “first require dedicated measures or legislation to be adopted at the appropriate level”.*
30. Ibid., p. 187.: *“EASO is currently developing guidance on the best interests assessment to be published in 2018. It will provide guidance to Member States on specific elements of best interests assessments in the asylum procedure.”*
31. Rapport FRA 2018, op. cit., p. 205.: *“About one third of Member States adopted legislation in 2017 to transpose the Victims’ Rights Directive (2012/29/EU) and thus improve the rights of crime victims across the EU.”*
32. Ibid., p. 186.: *“National security remains the sole responsibility of each Member State, as provided by Article 4 (2) of the Treaty on European Union. However, fighting the spread of radicalisation, especially online, and preventing and countering violent extremism are among the priorities of Member States’ cooperation at the EU level.”*
33. Ibid., p. 203.: *“The rule of law situation in Poland continued to cause growing concern.”*

ABSTRACTS

La protection des droits fondamentaux au sein de l'Union européenne a fait l'objet de nombreux débats en 2017, et a été sujette à des améliorations comme à des régressions. Ce sont justement ces variations que l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA) était chargée de mettre en lumière à travers une étude thématique. Il ressort donc du rapport de 2018 un mouvement nouveau au centre duquel se trouve l'individu, égal à ses pairs dans la jouissance de ses droits. Nonobstant, il semble que le rapport se contente d'un état des lieux timide, et n'apporte aucune proposition quant aux problématiques toujours délaissées. Aussi, si la collaboration de la FRA avec un large éventail d'acteurs nationaux, régionaux et internationaux permet de bénéficier d'une vision privilégiée, il n'en reste pas moins que ses ambitions en termes de communication et de promotion des droits de l'Homme sont peu concrétisées. Le rapport met ainsi en exergue le manque de moyens mis à la disposition de la FRA pour agir à la faveur des droits fondamentaux, et non plus seulement étayer les analyses similaires sur la protection des droits de l'Homme.

AUTHORS

VICTOIRE LE FEUVRE

Étudiante du Master 2 « Droits de l'Homme » de l'Université Paris Nanterre

ÉTAMINE NOLLET

Étudiante du Master 2 « Droits de l'Homme » de l'Université Paris Nanterre

PAULINE LACROIX

Étudiante du Master 2 « Droits de l'Homme » de l'Université Paris Nanterre

MATHILDE MULLER

Étudiante du Master 2 « Droits de l'Homme » de l'Université Paris Nanterre